

III. CONTEXTO INTERNACIONAL

PANORAMA ACTUAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

HÉCTOR CUADRA*

1. No es posible interpretar adecuadamente una situación particular como es el primer año de gestión de la administración del Presidente Bush por sí misma, sin encuadrarla en el contexto global en el que la política norteamericana se inscribe. Es por ello indispensable un planteamiento panorámico de la sociedad internacional en el momento de la evaluación de este periodo para encontrar las influencias correlativas. Esta breve reflexión sobre el panorama actual de las relaciones internacionales tiene ese objetivo.

Lo que parece ser un punto de partida indiscutible para la discusión es el que la década de los ochenta, en donde debe ubicarse la era de Reagan y el posreaganismo, constituyó una época de crisis, desde varios puntos de vista.

Por ejemplo, la economía internacional, desde los inicios del decenio experimentó un crecimiento raquítico, afectando de mayor manera a los países pobres que vieron acrecentados sus problemas económicos y su dependencia, en general.

La crisis se enseñoreó de toda la década con su secuela de consecuencias. Una de ellas, una peculiar situación, la paradoja de un incremento del proteccionismo y, paralela y contradictoriamente, una contundente retórica neoliberal, así como una abierta lucha por los mercados de todos los bandos.

El endeudamiento externo, hasta sus extremos, fue la tónica de la década en lo que respecta particularmente a ciertas naciones llamadas intermedias. El déficit fiscal es una constante en gran número de Estados, al igual que el deterioro de los términos de intercambio. Este cuadro ha agravado aún más los problemas políticos y sociales de los países subdesarrollados.

En lo que respecta a nuestra América Latina, la situación fue de tal gravedad y el impacto de la crisis tan grande, que se ha llegado a denominar a los años ochenta como la "década perdida".

La crisis ha sido de tal magnitud y alcance mundialmente, que la sociedad internacional ha tenido que operar espectaculares reacomodos en to-

* Profesor de Carrera e Investigador del Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM.

dos sus ámbitos. Y las sociedades nacionales, en concomitancia, realizan ajustes, algunos dramáticos, para superar los desequilibrios.

2. Enunciando algunos otros problemas que enfrentó esta década, añadiremos el tema del creciente armamentismo a partir del acceso al poder de Reagan. Particularmente, la campaña de la "guerra de las galaxias" que tuvo, obviamente, un importante aspecto político, a saber, obligar a la Unión Soviética, al tratar de equiparar fuerzas y esfuerzos en un sentido defensivo, a distraer su energía y potencial hacia metas militares y no de desarrollo económico y social. El discurso político de Reagan, especialmente en su primer mandato, tuvo tal tono, y las tensiones entre Estados Unidos y la Unión Soviética fueron tan agudas que se habló incluso de una segunda guerra fría.

Un hecho que es palpable es el enorme avance científico y tecnológico de estos últimos años. Aquí Japón es la muestra de tal aserto con el incremento en su productividad general, su penetración en los mercados mundiales, su competitividad internacional y su lugar indiscutible, hoy en día, en la economía mundial. Los avances de Europa Occidental, en esta competencia mundial por los mercados, merece ser subrayada y puesta en perspectiva hacia su aún más determinante rol a la luz de su ya muy próxima reunificación, iniciada por la potencia europea por excelencia que es la Alemania Unida.

Frente a estas potencias emergentes y consolidadas, es interesante cotejar el poder e influencia de los Estados Unidos, cuya hegemonía era indiscutible tiempo atrás.¹ El creciente déficit fiscal y comercial norteamericano es paralelo, lógicamente, a sus grandes gastos militares. La crisis del Golfo Pérsico ha puesto en evidencia tal hecho. Por otra parte, la Unión Soviética, después de inauditos esfuerzos por poder mantener su *status* de gran potencia militar y tener un desarrollo armónico y sano, ha dado muestras de debilitamiento en todos los niveles. La *Perestroika* del presidente Gorbachov es una muestra inequívoca de la crisis larvaria en la que se encontraba ese gran país, el que ha sufrido una política de *shock* que no se sabe a bien hasta donde vaya a desembocar.

Tantos años de enfrentamiento entre las dos grandes potencias las había debilitado relativamente, por ello la ofensiva diplomática del líder soviético, a mediados de la década, generando una nueva distensión, le permitiría bajar la guardia frente al exterior y emprender en el frente interno su política de modernización.

¹ Es aquí donde resulta oportuno mencionar la obra de Paul Kennedy, *Auge y Caída de las Grandes Potencias*, publicada en español por Plaza y Janes, Barcelona, 1988. Esta obra fue recibida con interés por los medios académicos y con reticencia por los medios políticos norteamericanos, por su hipótesis bien documentada acerca de la pérdida de la hegemonía norteamericana en el mundo. La réplica a tal tesis es el triunfalista y muy controvertido ensayo de Francis Fukuyama sobre "El Fin de la Historia", ampliamente difundido a partir de su publicación en la Revista *National Interest*, en Washington, en la primavera de 1989.

3. Resulta evidente que la distensión entre las dos superpotencias ha tenido un efecto multiplicador en la política mundial. Para citar sólo algunos ejemplos, tenemos el llamado Grupo de los Seis, movimiento pacifista que tuvo una cierta proyección.

Igualmente, la distensión se ha expresado en Asia, con la salida de las tropas vietnamitas y la solución política que se emprendió en Kampuchea; la salida de las tropas soviéticas de Afganistán; en Africa, la evacuación de tropas cubanas de Angola; en América Central, la iniciativa del grupo de Contadora y el desmantelamiento de la *contra* nicaragüense; las negociaciones entre el FMLN (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional) y el gobierno salvadoreño sobre una solución política a la guerra civil en ese país. El diálogo que se inició entre los líderes de la OLP (Organización para la Liberación Palestina) y autoridades norteamericanas. Y, *last but not least*, el papel desempeñado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Pérez de Cuellar, en estos casos en particular y otros más.

Por último, en esta línea, la tendencia multipolar del poder en la sociedad internacional se acentuó con la correlativa disminución de la influencia de los dos hegemones tradicionales, expresada, entre otras cosas, por la necesidad de la Unión Soviética de crear una nueva imagen internacional y el cambio de actitud del presidente Reagan frente a la Unión Soviética que de "imperio del mal" se ha convertido en un aliado confiable de los Estados Unidos en la Administración Bush.

El rasgo que también debemos destacar en este período es la consolidación de la tendencia hacia los grandes bloques económicos que van, desde un esquema de cooperación internacional abierto como el de la Cuenca del Pacífico, pasando por formas de integración intermedias e incompletas como el proyecto del Mercado Común de América del Norte, hasta el programa integrador de la Europa del año 1992 que ha visto, intempestivamente, la posibilidad de perfeccionar su proyecto con la incorporación de la Europa del Este.

4. Todo este breve recuento nos servirá para hacer patente que la sociedad internacional encuentra desde su compleja estructura, organización y funcionamiento, ciertas tendencias y movimientos generales, en determinados momentos. Procesos internacionales que se gestan en el seno de sí misma y cuya génesis, desarrollo y evolución son más o menos lentos o acelerados.

Intereses opuestos en la escena internacional siempre estarán presentes en la medida que el interés nacional de algún país, en determinado momento, puede chocar con el interés de otro u otros países e incluso con la tendencia general, por lo que crisis locales, regionales o internacionales estarán siempre presentes, a veces simultánea y a veces sucesivamente. Ello hace del análisis internacional algo complejo y difícil. Discernir las tendencias generales que se están desarrollando en el mismo momento que se analizan es harto difícil. El análisis de coyuntura tiene esa particular dificultad.

5. En otro nivel de análisis, y una vez mencionados los fenómenos internacionales anteriores, nos podemos colocar en el terreno de la prognosis social y tratar de proyectar el posible perfil de un nuevo ordenamiento global, de materializarse las tendencias ya iniciadas.

El análisis de la política norteamericana, la Administración Bush, en este caso, inicio de una administración republicana que continúa las tendencias generales de la anterior, aunque frente a circunstancias propias, no puede explicarse solamente por el entorno internacional en el que vive, sino también por las tendencias que se presentan en la política internacional y que van a determinar la estrategia general, las previsiones y cálculos que a futuro debe considerar todo equipo gobernante.

Por ello, los ejercicios de prospección forman parte de los recursos metodológicos del analista político y cuyos resultados debe hacer conocer a los decisores. Dichos estudios prospectivos conforman un mundo de hipótesis que permiten plantear lo que llamamos escenarios.

Nos encontramos de hecho en un momento, fines del siglo XX, con una serie de cambios profundos, por las razones ya expuestas, en el campo de lo político, de lo económico, de lo social e incluso de lo físico (el problema ambiental y el deterioro ecológico), por lo que la interconexión de los fenómenos y procesos en marcha exige un análisis integral y políticas consecuentes.

De manera muy acertada, los analistas han detectado una serie de tendencias cuya importancia y permanencia les permite calificarlas de tendencias globales. La importancia de tal identificación radica en el hecho de que al tomar conciencia los gobiernos de tal realidad es de esperarse que una más eficiente y estrecha cooperación internacional pretenda enfrentar los retos que tal problemática implica, positiva o negativamente.

Paralelamente a esta convicción, de que existen una serie de tendencias cuya importancia y permanencia en la sociedad internacional hace considerarlas tendencias globales, el pensamiento teórico ha planteado una serie de enfoques en pugna con el neorrealismo que podemos aceptar llamarlos enfoques globalistas y que se conoce como el tercer debate en las relaciones internacionales.²

Lo que identificaría a los enfoques globalistas, por más que entre ellos haya diferencias importantes, y desde luego simplificando, es su oposición al modelo estatocéntrico y univariable, basado en el poder; su concepción de la realidad mundial como una totalidad cuya comprensión exige el análisis global de variables políticas, económicas, sociales relevantes; su intención consciente de incluir nuevos temas y nuevos protagonistas, que

² El tercer gran debate se da entre la versión renovada del realismo político, *id. e.*, el neorrealismo, y lo que en forma genérica ha sido caracterizado como enfoques globalistas. Se trata en pocas palabras de un enfrentamiento de visiones alternativas ante una interpretación hegemónica del mundo. Por cierto, que es indudable que el predominio del realismo político y su modalidad de neorrealismo no se debe tanto a sus cualidades explicativas o a su capacidad predictiva, cuanto al papel que juega en la orientación y en la legitimación de la política de las grandes naciones, y muy en particular de los Estados Unidos.

expresan la complejidad de la realidad mundial y se alejan de los ejes analíticos tradicionales de paz, poder y Estado.

Por todo eso, ciertas tendencias que vamos a acotar podrían ser consideradas, a la luz de los enfoques globalistas actuales, las tendencias generales de la sociedad internacional contemporánea. Tendencias que determinan, quíerese o no, la forma de gobernar y el estilo de hacer política en un caso determinado. Para nuestro efecto, la incipiente administración pública de George Bush.

6. La que llamaremos Ofensiva Neoliberal. Una nueva moral internacional parece pretender imponerse a partir de la ética del neoliberalismo, modelo económico que precisamente sentó sus bases sólidamente en la década de los ochenta, tanto en los países avanzados como en la Gran Bretaña de la era Thatcher, como en países de la periferia como el Chile de Pinochet, la Argentina de los generales golpistas, los Tigres del Asia y, poco a poco, ha ido extendiéndose como la ideología de la modernización a cargo de un grupo de jóvenes políticos, salidos de cuadros formados por la Escuela de Chicago.³ Esta ofensiva ideológica neoliberal que ataca desde luego los modelos burocrático-autoritarios del socialismo real, también hace lo propio con el modelo de Estado benefactor cargándole la cuenta de la ineficiencia y de la corrupción política y propugnando un Estado "mínimo", o dicho en otro sentido, un Estado comerciante. Cabe decir, que esta ofensiva neoliberal tiene una alta carga de puritanismo e intolerancia. México, por cierto, está actualmente viviendo esa ofensiva.

7. De la bipolaridad a la multipolaridad. Con la derrota en la segunda guerra mundial de las potencias del Eje, Alemania y Japón, y el desmembramiento del imperio colonial inglés y francés, la realidad de la posguerra fue un poder mundial bipolar, con los Estados Unidos como líder del bloque occidental y la Unión Soviética, del mundo socialista.

Sin embargo, a partir de la década de los sesenta, se inicia un proceso de realineación de los bloques políticos y la reafirmación de nuevos actores. El control del poder económico y político se diversifica con la consolidación paulatina de la Comunidad Económica Europea, el fortalecimiento de la República Popular de China y el espectacular crecimiento de Japón.

Las potencias intermedias y cierto número de otros países ejercen presión para modificar el *modus operandi* del sistema internacional con un sentido de mayor equidad en las relaciones comerciales internacionales y una responsabilidad compartida en las áreas del conflicto mundial. Todo el debate internacional sobre el nuevo orden económico internacional de principios de los años setenta es el resultado de tal operación.

³ Cfr. La obra más representativa de esta ofensiva, el libro de Milton y Rose Friedman: *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, Grijalbo, Barcelona, 1980. Una vasta bibliografía se ha producido al respecto, cabe citar igualmente, de Enrique de Diego, *La ofensiva neo-liberal*, Edic. del Drac, Barcelona, 1989.

El tránsito hacia un mundo multipolar está fundado en el reconocimiento tácito de Washington y Moscú de los límites de su proyección imperial, a partir de las enseñanzas de Vietnam y Afganistán. La política de prestigio que las dos superpotencias llevaron a cabo durante tanto tiempo minó las bases de una economía sana, pues los gastos militares, los gastos en armamento y en administración militar, más el apoyo técnico militar y en asistencia a ciertos aliados, debilitaron a dichos países. Mientras que otros, exentos de exigencias militares propias, como Japón y Alemania, capitalizaban en el *interim* para reaparecer años más tarde como grandes potencias económicas.

Todo ello ha incidido, necesariamente, en la estructura de los bloques y alianzas militares. Tanto la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) como el Pacto de Varsovia empezaron a resentir fisuras, en la medida que los mecanismos de subordinación a las respectivas superpotencias líderes cedían el paso a mecanismos más flexibles de coordinación y decisión. Con la caída del muro de Berlín y el desmoronamiento de los gobiernos comunistas en Europa Oriental, se ha cuestionado el fundamento mismo de las alianzas militares, justamente desde la perspectiva del polarismo.

Igualmente, como lo habíamos mencionado con anterioridad, en la misma medida que la distensión internacional se ha reflejado en la aparición de otros protagonismos internacionales, éstos no han sido exclusivamente el de otros países que han tenido en el juego internacional un mayor margen de maniobra, sino la misma Organización de las Naciones Unidas ha visto su margen de acción ampliarse y el Secretario General ha sabido actuar adecuadamente en el momento propicio para recuperar la iniciativa diplomática que había ido perdiendo.

8. Los nuevos bloques de poder. Merced al entendimiento de las grandes tendencias globales de la sociedad internacional y de la dinámica propia de ciertos procesos internacionales, no resulta inexplicable la rapidez con que se han dado ciertos cambios en la sociedad internacional en un lapso de tiempo relativamente corto.

La existencia, hoy día, simultáneamente, de una Comunidad Económica Europea fortalecida, la realidad de una integración económica de la América del Norte anglosajona, en la que México ha puesto ansioso sus ojos, y la innegable dinámica de desarrollo que se observa en la Cuenca del Pacífico y sus mecanismos de operación aún incipientes, resultan momentos y fases de esa gran tendencia internacional hacia la integración, fuerza centrípeta de la dinámica social siempre en contradicción con esa otra fuerza de la sinergia social que es la desintegración o fuerza centrífuga.

En un mundo caracterizado por el fenómeno de la interdependencia, sobre todo en lo que hace a los fenómenos económicos, financieros, comerciales y a todos los asuntos científicos y tecnológicos, los espacios nacionales son insuficientes para su viabilidad vista hacia el futuro. Claro que no se trata exclusivamente de problemas de tamaño de mercado, in-

clusivo se advierten elementos que anuncian un desmantelamiento progresivo del Estado nacional tradicional. Por ello, se observan en diferentes regiones del mundo procesos de integración regional en marcha que están imprimiendo una nueva dinámica a las relaciones internacionales.

La Comunidad Económica Europea, compuesta por 12 naciones que en su conjunto conforman un potencial de población y recursos que está a la par de las superpotencias, a la luz de los acontecimientos de diciembre de 1989, -que han tenido una aceleración impresionante- contempla ya la posibilidad de constituir con los países de Europa Oriental, una unión política y económica de una dimensión extraordinaria y que contribuirá aún más a la redistribución del poder a escala mundial.

La Conferencia de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico, PECC en sus siglas inglesas, también merece ser mencionada como la reunión internacional que agrupa a las grandes y pequeñas economías de aquella región. Se considera que dicha zona pueda llegar a ser el nuevo centro de gravitación de la economía mundial en el siglo venidero, máxime que incluye geográficamente no sólo a los dos grades hegemones hoy en situación crítica, sino que abarca a los gigantes del Asia, Japón y China.

Por otro lado, el proceso de integración económica que se está dando en la América del Norte promete constituir, igualmente, otro de los fenómenos de la política mundial de gran trascendencia futura porque conlleva la secuela de la integración subordinada de la América Latina, fenómeno que nos afecta e interesa.

9. El agotamiento físico del modelo de desarrollo. Hay un proceso incontenible, hasta el momento, que tiene que ver no ya con las estructuras económicas, sociales o políticas de la sociedad en su conjunto, sino con sus límites físicos y, por lo tanto, con su viabilidad misma, estrictamente hablando. Nos estamos refiriendo al deterioro ecológico, al daño irreversible al medio ambiente que la industrialización, como causa principal mas no única, ha traído al mundo y su geografía.

La cada vez mayor proximidad de los niveles críticos en el entorno ecológico, sustento de todos los presentes y futuros modelos de organización política, social y económica es una tendencia que se ha ido acentuando con una gran indiferencia, hasta hace muy poco tiempo, de la sociedad en su conjunto.

Sobresalen por su gravedad la progresiva destrucción de la capa de ozono que protege al planeta de radiación solar letal; el efecto de invernadero provocado por la excesiva emisión de bióxido de carbono que está incrementando la temperatura promedio y que amenaza con derretir los casquetes polares; la contaminación de los mares y océanos, usados como basurero nuclear; la desertificación de vastas regiones del mundo por los cambios climatológicos consecuentes; la destrucción voluntaria de los bosques por la sobreexplotación comercial, etc.

Años atrás, el llamado Club de Roma alertó a la comunidad internacional sobre los grandes predicamentos de la humanidad por medio de reu-

niones de expertos y publicaciones, de las que una de las más conocidas llevaba el nombre de "Los Límites del Crecimiento". A fin de cuentas, todo modelo de desarrollo tiene que hacer frente a los límites impuestos por la naturaleza.

Si al fin se llegase a la convicción y al consenso de que el mundo es finito y con límites, la cooperación internacional jugaría su papel tratando de establecer mecanismos de mejor distribución de los recursos disponibles. En la medida en que el desarrollo y el progreso sigan significando un desafío en contra la lógica de conservación de la naturaleza, la humanidad seguirá enfrentando, pero cada día con más gravedad, los mismos predicamentos.

10. Existiría, por último, una cierta tendencia, impuesta por la filosofía económica dominante, hacia patrones de organización, operación y funcionamiento de las sociedades nacionales más o menos homogéneos. Tendencia que, cabe decirlo, milita en contra de la rica pluralidad cultural del mundo.

Esa exigencia de modelos económicos y recetas públicas uniformes impuesta por los organismos financieros internacionales, controlados por la fuerza del gran capital y que han pretendido imponer la ideología neoliberal dominante, ha llevado a una peculiar situación.

Es decir, las grandes naciones condicionan, orientan, inducen o imponen a los países de su área de influencia la adopción de modalidades políticas determinadas; una verdadera ofensiva "democratizadora" a lo occidental, que pretende minimizar, desconsiderando, las variadas formas de organización social y las formas de poder existentes en un mundo que, a pesar de la internacionalización de la economía, sobreviven a esta era arrasadora de modernización. Como parte de las consignas de la ofensiva neoliberal está la de imponer a toda costa la democracia.

Si es necesaria la intervención militar, como en el caso de Panamá, para "restaurar" la democracia, no importa todo lo demás, en la medida que los fines justifican los medios.

Lo malo de todo ello es que en esta "cruzada" por la democracia hay subyacentes los más oscuros y tradicionales intereses egoístas, los cuales persisten y se disfrazan con el lenguaje de la modernidad y están presentes en la anterior, en ésta y seguramente en las futuras administraciones norteamericanas.